

En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano*

Aída VILLANUEVA MONTALVO**

* Los contenidos de este artículo forman parte de la tesis «En torno a reivindicaciones políticas de pueblos indígenas en el Perú: Un acercamiento desde demandas de organizaciones de representación» (capítulo II), presentada para optar por el grado de Magíster en Sociología por la PUCP. Dicho trabajo fue sustentado en junio de 2012. Los temas abordados se presentan con mayor amplitud en el texto de la tesis.

Aída Villanueva trabaja en la biblioteca del Banco Interamericano de Desarrollo con sede en Washington (Estados Unidos). Es magíster en sociología y bachiller por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo-e: aidav@iadb.org

En torno a la representación especial indígena en el Perú: un acercamiento desde la percepción de líderes indígenas

RESUMEN

Se aborda la representación especial o descriptiva de poblaciones indígenas en espacios formales de decisión, con foco en el ámbito parlamentario y en la potencialidad de un diseño en esta línea para el caso peruano. Como marco, el trabajo reseña los beneficios asociados a la representación descriptiva de minorías, así como dos casos de interés: México y Nueva Zelanda. Se presenta la opinión sobre este tema de líderes indígenas peruanos, cuyos testimonios fueron recogidos durante el verano de 2009. El texto incluye una breve descripción del marco normativo peruano, como también una mirada a la magnitud de la representación indígena reciente en el Parlamento. La última sección presenta notas a modo de conclusión, y una reseña sucinta de algunas estrategias ensayadas para incluir a poblaciones indígenas en espacios formales de poder.

Palabras clave: Participación política; pueblos indígenas; representación descriptiva; representación de minorías.

About special indigenous representation in Peru: An approach from the viewpoint of indigenous leaders.

ABSTRACT

Following the numerous indigenous uprisings in the 1990's, scholars have paid close attention to indigenous politics in Latin America, with their main focus placed on the construction of indigenous movements, as well as indigenous identity. In contrast, very few contributions deal with institutional designs to promote indigenous people's access to formal politics. This paper addresses the topic of descriptive representation of indigenous people in formal decision-making spheres, with the main focus on the Parliament. It outlines the benefits associated with descriptive representation of minorities, as well as two cases of interest: Mexico and New Zealand. Based on interviews conducted during the summer of 2009, the article provides insight into the indigenous leaders' assessments regarding this issue. It also includes a look at the magnitude of recent indigenous representation in Parliament. The final section presents a brief review of some strategies to include indigenous people in informal power structures.

Keywords: Political participation; indigenous peoples; descriptive representation; minority representation

El concepto de derechos especiales de representación, en el contexto que nos ocupa, abarca un conjunto de fórmulas dirigidas a lograr que las minorías sean incluidas en los procedimientos para la toma de decisiones en espacios de poder político. Este esfuerzo responde al entendido de que los derechos individuales no resultan suficientes para garantizar un trato justo para con las minorías o sectores oprimidos de la población. Se parte además de uno de los supuestos de los sistemas que aspiran a ser democráticos, referido a la necesidad de que los diversos grupos legítimos de interés tengan un espacio en el sistema político para negociar con otros grupos y luchar por su agenda. En este marco, la noción de representación *descriptiva* o *especular* ha cobrado progresiva importancia en las últimas décadas, entendida como aquella en que los propios miembros de las minorías —étnicas, de género, u otras— participan del espacio político. Por lo general, los diseños que responden a este interés se aplican a los parlamentos¹.

Ciertamente, el paradigma de este ideal de representación aún es objeto de debate. Ni aun sus partidarios abogan por un parlamento ajustado para constituir un microcosmos de la sociedad a la que pretende representar. Sin embargo, el principio fundamental, que reclama la necesidad de incluir la voz de minorías en espacios de poder, es cada vez más extendido. Este implica una lucha contra la tendencia universal de cerrar la esfera pública a los miembros de grupos oprimidos.

La simple adopción de cualquiera de los mecanismos ensayados en el mundo no garantiza resolver la subrepresentación de las minorías étnicas. Cada uno conlleva potenciales riesgos, y tratamos, en general, con un tema en que el ámbito nacional es gravitante. Los países son muy disímiles en cuanto a la configuración de sus minorías étnicas, lo que dificulta la adopción de buenas prácticas. Otro punto a considerar es que la experiencia internacional sobre el tema es escasa y, por lo general, reciente². Por ende, son pocas aún las investigaciones sobre la efectividad

¹ Así, la representación *especular* o *descriptiva* se opone a la concepción tradicional de representación, que descansa en el derecho universal al voto (desde la lógica tradicional de representación, una comunidad o grupo ejerce este derecho al participar del proceso electoral, sean cuales fueran las características de quienes finalmente acceden al poder). Asimismo, la noción de representación *descriptiva* se opone a la de representación *sustantiva*, que subraya la capacidad de los representantes y su interés por trabajar en favor de la agenda de ciertos sectores de la sociedad, aquellos que conforman su base de apoyo electoral. Phillips desarrolla este dilema como el de la política de las ideas versus el de la presencia (de minorías), para argumentar en favor de esta última. El camino hacia la inclusión de sectores oprimidos demanda su presencia en espacios de decisión, mucho más de que se lleven ideas en favor de ellos (Phillips, 1996).

² Los esfuerzos para la representación especial de pueblos indígenas constituyen la fase más reciente en el proceso global de extensión de derechos especiales de representación. Largamente, los grupos feministas han logrado mayor éxito en la definición de mecanismos para este fin, pues su lucha es bastante más antigua y unívoca en sus demandas. Por su parte, la representación especial de grupos étnicos ha tendido a priorizar a poblaciones no indígenas. En este conjunto, un importante grupo de países que cuentan con arreglos para la participación de sus minorías étnicas incorporaron estos mecanismos, ante una amenaza de conflicto armado o secesión, en el marco de una estrategia de mantenimiento de la paz o la cohesión del Estado. Las experiencias que son referente de este grupo

o impacto de las figuras implementadas. Para el caso de América Latina, llama la atención la riqueza y extensión de la literatura sobre movimientos indígenas, en contraste con el número reducido que aborda las condiciones en que las poblaciones originarias acceden (o no) a espacios democráticos de decisión, aun en países que han adoptado diseños con este fin.

En el Perú, la discusión sobre el tema también es incipiente. Los aportes al respecto han tendido además a concentrarse en el organismo *ad hoc* o entidad rectora encargada de la política sobre poblaciones indígenas en el país. Si bien el debate sobre el diseño del hoy Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) es fundamental, consideramos que la reflexión en torno a la representación política de pueblos indígenas debiera abrirse para incorporar la presencia de liderazgos de estas poblaciones en posiciones de poder y decisión en el Estado³. El presente texto procura aportar en esta línea.

La primera sección de este artículo aborda los beneficios asociados a la representación descriptiva, concentrándose en el espacio parlamentario y subrayando factores fuera del criterio de *efectividad* para la evaluación de miembros del Congreso. El segundo acápite comenta brevemente algunas experiencias internacionales de interés en el tema. Consideramos que su revisión puede aportar a la discusión peruana al respecto. En la tercera sección se presenta el modelo normativo peruano para el tema, así como una mirada a la magnitud de la representación indígena reciente en el Parlamento del país. A continuación se comenta la opinión de distintos líderes de organizaciones que han participado de una plataforma indígena en el país. La última sección presenta notas a modo de conclusión.

El acercamiento a las organizaciones indígenas peruanas se presenta mediante entrevistas a líderes de cinco de sus agrupaciones más visibles: la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), la Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana (AIDSESP), y la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana (CONAP)⁴. Se trata de un conjunto de organizaciones

proviene de Europa del Este, luego de la caída del Muro de Berlín (John McGarry, 2010, entre otros).

³ Más aún, este trabajo no considera al INDEPA en esta discusión, ya que la representación indígena resulta en buena medida inherente al diseño contemporáneo de una entidad con su mandato.

⁴ La visibilidad de estas organizaciones resulta clara en la configuración de fuerzas de la organización indígena en el Perú, particularmente cuando se la analiza en el plano nacional (en oposición al local) CCP, CNA, CONAP y AIDSESP firman pronunciamientos de manera conjunta desde hace al menos una década, mientras que CONACAMI ha ganado presencia a partir de las tensiones generadas en torno a comunidades campesinas (andinas) y minería. Así, este conjunto de organizaciones está constituido por cinco de las seis convocadas a la mesa encargadas de preparar la reglamentación de la recientemente aprobada Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas en el Perú.

Los líderes entrevistados son: Antolín Huáscar (presidente de la CNA), Marcelina Vargas (secretaria general colegiada de la CCP), Mario Palacios (dirigente de la CONACAMI), César Sarasara (de la CONAP) y Gil Inoach (dirigente de AIDSESP). Para el momento de las entrevistas, los cuatro pri-

que se han identificado a sí mismas como representativas de colectivos indígenas, en distintas instancias y de manera consistente a lo largo de la última década⁵. Las entrevistas se efectuaron durante el primer semestre del año 2009.

1. BENEFICIOS ASOCIADOS A LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE PUEBLOS INDÍGENAS

El argumento que suele impulsar la demanda por representación descriptiva incide en la necesidad de que las poblaciones indígenas cuenten con medios para la defensa de sus intereses en espacios clave de poder y decisión. Una masa crítica de representantes, cuyo número les otorgue peso en dichos espacios, resulta capital en esta ambición. Este suele ser también el foco de la mayoría de literatura sobre representación especial, aunque no el único. Consideramos que la discusión sobre el tema suele obviar otras entradas que resultan fundamentales en apoyo a la necesidad de diseñar mecanismos de representación descriptiva. A continuación comentaremos brevemente dos de ellas que consideramos pertinentes al contexto peruano:

- 1.1. Las minorías en los espacios de poder aportan no solo la *agenda* de una comunidad de interés, sino también —y en especial— una *mirada* distinta. Es decir, contribuyen a ampliar el horizonte de entendimiento de los sectores dominantes en espacios de poder. El objetivo de acercar a peruanos de origen diverso, y en particular, de dar voz a sectores excluidos, es esencial para el país, y el Parlamento puede jugar un rol de interés en él.

Para Anne Phillips, la capacidad de ponerse en los «zapatos del otro», aun de existir, es bastante limitada. Los espacios de poder, al contar únicamente con miembros de la sociedad dominante, cuentan también con un rango circunscrito de opciones «válidas a la discusión». El rango de ideas susceptible de debate proviene de experiencias de vida comunes a los sectores representados. Dichas experiencias compartidas tienen un peso mayor al del análisis intelectual, ya que juegan un papel neurálgico en cómo se construye la noción de lo legítimo a la discusión.

meros líderes se desempeñaban en el más alto cargo de sus respectivas organizaciones (actualmente, A. Huáscar y M. Vargas continúan en esa posición). Gil Inoach, por su parte, fue presidente de AIDSESP desde 1996 hasta 2002 y continúa vinculado con la dirigencia de la organización.

⁵ Durante el trabajo de tesis mencionado se revisaron propuestas normativas producidas por estas organizaciones en conjunto, varias firmadas durante la primera mitad de la década del 2000 (*Anteproyecto de Ley de Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú* (2004), *Proyecto de Ley sobre Rondas Campesinas y Justicia Campesina*). Estos documentos fueron suscritos por todas las organizaciones indicadas, con excepción de CONACAMI. Cabe recordar que por aquellos años CONACAMI se encontraba concentrada en una agenda de defensa ambiental de las comunidades campesinas frente a la minería. Aunque este continúa siendo el principal foco de su interés, la dirigencia de CONACAMI adoptó un discurso de corte étnico desde el año 2003 (Mario Palacios, dirigente. Entrevista).

«If it is simply a question of representing a given range of ideas and interests, it may not much matter who does the work of representation. But if the range of ideas has been curtailed by orthodoxies that rendered alternatives invisible, there will be no satisfactory solution short of changing the people who represent and develop the ideas».
(Phillips, 1996)

En el caso del Congreso peruano, la presencia de representantes identificados como indígenas expone al resto de la representación a prioridades y formas de hacer política que no suelen estar visibles en espacios de decisión. Así, la representación indígena en el Parlamento peruano suele condicionar sus decisiones a la opinión de las organizaciones de perfil originario con quienes trabaja⁶. Un factor que explica esta práctica es la dinámica de toma de decisiones en comunidades campesinas andinas, basada en el consenso y la capacidad de convencer al otro⁷. Si bien esta práctica genera resistencia en el resto de la representación, es, a la par, una oportunidad importante en el proceso de tender puentes entre los sectores indígenas y aquellos tradicionalmente representados en el espacio legislativo. El testimonio de la congresista Elizabeth León (2006-2011) resulta de interés como muestra de la dificultad de este proceso, pero también de su potencialidad. León, aunque no expresa aprobación por estos «códigos distintos» en la toma de decisiones, se ha visto expuesta a ellos, y obligada a negociar considerando pautas culturales que no le resultan familiares.

«Hay otros patrones, otros códigos, incluso de conducta, entre la población y los representantes [indígenas], que en algunos momentos chocan con las normas legales y formales que tenemos en el Parlamento. [Los representantes indígenas] no toman decisiones sin consultar a sus organizaciones y eso hace que los procesos sean más lentos».
(Powley, E., Ed., 2010)

1.2. Asimismo, se espera que la representación de minorías en espacios de poder contribuya a mejorar la comunicación entre dichos espacios y los sectores a quienes se pretende beneficiar. Esto es particularmente valioso en el caso de grupos indígenas, que comparten una profunda desconfianza en el sistema político, como parte de una historia de vinculación subordinada con las esferas de poder⁸. En contraposición, al no contar una comunidad de interés con mecanismos para promover su agenda en instancias de decisión, el sistema tradicional desincentiva la participación del grupo, restando así legitimidad al sistema político.

⁶ Precisamente, los líderes entrevistados provienen de organizaciones que suelen ser consultadas por las representantes. Hasta el momento, el rol de la CCP ha sido particularmente relevante en este ámbito, ya que las congresistas de perfil indígena electas para el período 2006-2011 provienen del liderazgo en esta institución.

⁷ Esta es una tendencia identificada en comunidades indígenas de distintos contextos.

⁸ La profunda desconfianza de poblaciones autoidentificadas como indígenas frente al sistema político de la sociedad dominante es uno de los puntos de coincidencia reportados en cada contexto en que habitan estas poblaciones.

El aporte de Jane Mansbridge en este ámbito de la discusión resulta de particular interés. Mansbridge identifica un conjunto de factores que configuran escenarios donde la representación descriptiva de grupos en desventaja resulta deseable. Entre estos factores, consideramos dos como particularmente relevantes al caso que nos ocupa. Por un lado, un contexto de desconfianza del grupo poblacional en cuestión frente a la sociedad dominante. Existe evidencia que apunta a que los miembros de grupos étnicos en desventaja son más proclives a contactar con representantes que provengan de su grupo étnico. Un conjunto de importantes estudios sobre el impacto de representantes afroamericanos en Estados Unidos apunta a esta dirección (entre otros Gay, 1996). En ellos, se concluyó que los ciudadanos afroamericanos de circunscripciones electorales en donde el parlamentario en función también lo es contactan a su representante con mayor frecuencia que aquellos que cuentan con un representante blanco (recuérdese que el sistema estadounidense es uninominal). En estos casos, la presencia de un miembro de la minoría permite «saltar la barrera de comunicación» que suele alejar a la población afroamericana de los representantes en el Parlamento (Mansbridge, 1999, pp. 642-643)⁹.

Asimismo, en un reciente trabajo auspiciado por PNUD, Powley (2010) encontró que distintos parlamentarios provenientes de minorías étnicas reportaron ser contactados de manera preferente por miembros de otros grupos étnicos en desventaja en su país. La información que recogimos de líderes indígenas peruanos también apunta a que la presencia de representantes identificados como originarios en el Congreso favoreció la comunicación de sus organizaciones con este espacio de poder. Si bien la líder de CCP, Marcelina Vargas, fue la más enfática al respecto, debe anotarse que los dirigentes amazónicos también comentaron tener una relación fluida con las representantes de la dirigencia campesina andina en el Parlamento.

Por otro lado, Mansbridge señala una agenda de intereses que no resulta del todo *crystalizada* o articulada como factor a considerar para la implementación de un esquema de representación descriptiva. En este tipo de agenda, las demandas no han sido discutidas extensamente, se encuentran en proceso de construcción o pueden adquirir protagonismo de manera inesperada, a partir de eventos u oportunidades en la coyuntura política. En este marco, los intereses de las minorías en cuestión son mejor representados por quienes cuentan con la experiencia de vida de la población a la que se busca beneficiar. Dicha experiencia de vida les provee de conocimientos empíricos relevantes sobre la dinámica de sus organizaciones, prioridades y liderazgos. La comunicación a la que nos referimos se da tanto a nivel horizontal (entre representantes) como a nivel vertical (de representante a representados) (Mansbridge, 1999).

⁹ Resulta interesante notar que esta correlación no se da respecto de la representación femenina.

Debe destacarse que las líneas favorables a la representación parlamentaria indígena comentadas brevemente inciden en la función deliberativa de este espacio en primer lugar, y de representación en segundo. Es decir, aluden a elementos adicionales al de la *efectividad* en la aprobación de leyes o a la capacidad de veto. La evaluación al rendimiento parlamentario en términos de efectividad es la más frecuente en el mundo, y la única usada en Perú. Esta aproximación se concentra en el número de iniciativas que determinado congresista presentó y en aquellas que fueron aprobadas por el Parlamento (es decir, que pasaron a ser ley). Cabe aquí anotar que la escasa investigación sobre representación parlamentaria de pueblos indígenas sugiere que la potencialidad de este espacio para la dación de leyes en favor de estas poblaciones o el veto a iniciativas es más bien modesta (Murphy, 2008).

Esto no implica que el espacio parlamentario deba desestimarse. Por el contrario, consideramos que la aproximación desde la *efectividad* resulta limitada, pues pierde de vista otras potencialidades de la representación especial, como las mencionadas en este acápite. Comprensiblemente, la mirada *desde la efectividad* en la evaluación del Parlamento peruano no permite apreciar los avances logrados por las congresistas de filiación indígena que han participado recientemente de este espacio de poder.

2. ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE INTERÉS

Existen distintos diseños con el objetivo de lograr una representación descriptiva de minorías, aunque pocos de ellos se dirigen a poblaciones indígenas. La noción de *representación garantizada*¹⁰ alude a mecanismos que aseguran asientos o posiciones en el espacio de poder para el que se diseñan. La representación garantizada puede darse mediante la designación de un *número fijo de posiciones* destinadas a la minoría, o mediante un *sistema de cuotas*. Existen varios ejemplos en el mundo de diseños en esta línea. Con la excepción notable de Bolivia, estos suelen aplicarse a países con un peso demográfico indígena pequeño, y considerar un número reducido o simbólico de representantes de la minoría en el Congreso. Así, el Parlamento del estado de Maine, en los EEUU, incluye dos asientos garantizados para tribus indias, quienes tienen derecho a voz pero no a voto¹¹. En América Latina, algunos países insertaron diseños de representación garantizada indígena a partir de la ola de *constituciones multiculturales* de los años noventa. Así, en Colombia (Constitución de 1991), el Senado incluye a dos representantes de pueblos originarios, escogidos desde una

¹⁰ La literatura especializada no usa un único término para referirse a este grupo de mecanismos. En este trabajo, se ha escogido usar la denominación usada por Will Kymlicka (1995) que consideramos bastante explicativa.

¹¹ En Estados Unidos y Canadá las organizaciones de activismo indígena son tradicionalmente reuentes a la representación especial en espacios formales de decisión. Solo en Maine han accedido a este mecanismo. Se comenta sobre este punto más adelante.

lista separada llamada «circunscripción indígena». A la par, el sistema considera cinco representantes de «minorías étnicas y políticas» en la Cámara Baja, *uno* de los cuales se reserva para la representación originaria. En Venezuela, la Constitución Bolivariana de 1999 garantiza tres asientos para representantes indígenas. En este caso, la «circunscripción indígena» abarca tres regiones electorales, cada una de las cuales asigna un representante. El peso demográfico de la población indígena en Colombia es de 2%, mientras que en Venezuela es de 2,2% (Foley, 2010).

El diseño boliviano, por su parte, constituye hoy la apuesta más alta en cuanto a representación originaria. Este se insertó a partir de la Constitución aprobada en enero de 2009, que comprende una reforma drástica de la estructura estatal, donde el componente de derechos indígenas es clave. Si bien en el conjunto destacan más los derechos de autogobierno¹², la Carta es también ambiciosa en cuanto a los de representación. Se trata, sin embargo, de un esquema todavía en proceso de definiciones. La Constitución no cuantifica el número o proporción de la representación especial en el Parlamento, y el traslado de su mandato a las leyes electorales aún es objeto de debate. En cuanto al Poder Legislativo (Asamblea Legislativa Plurinacional), la Ley de Régimen Electoral fijó siete circunscripciones indígenas para la Cámara de Diputados (de un total de 130 escaños), y ninguna para la de Senadores. Ello luego de descartar una propuesta originada por la propia Cámara de Diputados (aunque modificada de manera sustancial por el Senado)¹³, y en un marco de tensión política. El debate al respecto incluye los grupos étnicos a beneficiar, ya que un sector importante —particularmente de oposición al actual gobierno— defiende que los escaños garantizados se dirijan solo a la población nativa amazónica. El esquema continúa en discusión, y no se descartan modificaciones en un futuro próximo.

Los sistemas de cuotas para minorías étnicas son bastante menos comunes. Un caso citado con cierta regularidad es de la India. Desde su independencia, la Constitución de este país obliga a que las asambleas legislativas estatales incluyan a las tribus y castas segregadas, en proporción a su peso demográfico¹⁴. En el transcurso

¹² La Constitución boliviana de 2009 constituye un hito en la implementación de derechos indígenas, con particular énfasis en el autogobierno. Como señala Rodríguez-Piñero, la Carta comprende una reforma extensiva del Estado boliviano con el fin de colocar una representación indígena en el más alto grado de poder de decisión (Rodríguez-Piñero, 2010, pp. 317-318). Ello incluye la representación en el Asamblea Nacional y en órganos deliberativos federales y locales. La innovación más drástica del nuevo ordenamiento boliviano es la creación de un «Tribunal Constitucional Plurinacional», que incluye entre sus miembros a representantes indígenas cuya experiencia como autoridades en sus comunidades es valorada para el obtener el puesto, que además se decide en comicios electorales. El manejo de «al menos dos idiomas oficiales del país» es uno de los requisitos para la postulación. Cabe apuntar que se trata de cambios llevados adelante en un continuo ambiente de tensión. La elección de magistrados a dicho tribunal (octubre de 2011) constituyó poco menos que una crisis política en Bolivia, y el tema sigue siendo objeto de polémica en la prensa.

¹³ Diversas notas en prensa.

¹⁴ Para un análisis de este caso en función de su impacto socioeconómico, ver el trabajo de Aimee Chi y Nishith Prakash (2010).

de esta investigación no se obtuvieron referencias sobre esquemas de este tipo diseñados para poblaciones indígenas.

Además de la representación garantizada, existen mecanismos indirectos destinados a facilitar la representación política de las minorías. Los mecanismos indirectos han sido usados fundamentalmente para favorecer a mujeres y minorías étnicas *no indígenas*. Algunos de ellos se concentran en lograr que los partidos políticos sean más inclusivos, en el entendido de que el sistema de partidos es uno de los obstáculos más grandes para la representación efectiva de los grupos poblacionales en desventaja. En apoyo a estas políticas, cierta investigación sugiere que la mejor forma de lograr representantes de minorías es que estas formen parte de los partidos; obviamente, como candidatos y dirigentes, pero también desde la militancia llana (Bird, 2003)¹⁵. Otro grupo apunta al financiamiento de las campañas políticas, fijando la limitación de dichos gastos o que el presupuesto público los asuma. Es bastante común que las minorías no cuenten con los recursos económicos que suele demandar una campaña política, de modo que este tipo de medidas se dirigen a aplanar el piso de competencia¹⁶. Entre los dirigentes entrevistados, Antolín Huáscar, de CNA, se expresó a favor de un diseño de este tipo.

Un esfuerzo notable por sistematizar propuestas de este corte fue hecho por la Canadian Royal Commission on Electoral Reform, que tuvo una influencia feminista importante (Kymlicka, 1996, p. 62). Estas propuestas procuraban paliar los resultados de desventajas estructurales que impiden la participación política de grupos oprimidos. Entre ellas se encuentra la aplicación de penalidades o incentivos económicos asociados a la inclusión de minorías en las listas partidarias a elecciones; leyes de partidos políticos que incluyan la obligatoriedad de institucionalizar formas de reclutamiento de miembros de minorías, capacitación y becas para que miembros de estos grupos estudien leyes. Aunque las propuestas no se concretaron en conjunto —ni aun en Canadá—, han servido de influencia en los pocos esfuerzos por investigar y medir el nivel de participación política de minorías étnicas¹⁷.

Otro grupo de mecanismos indirectos apunta a la conformación de distritos electorales en donde predomine la población de una minoría étnica a la que se pretende favorecer, desde una lógica que se concentra en el electorado en lugar del candidato. Este es el caso de Estados Unidos y México. El modelo estadounidense se dirige a la población afrodescendiente y, en menor medida, a la de origen hispano¹⁸,

¹⁵ Esta correlación se da bajo el supuesto de que los partidos escogen sus candidatos vía votación interna. En muchas democracias la normativa nacional que rige los partidos los obliga a ello.

¹⁶ En la región, la reforma electoral de México es quizá la más extensiva en esta dirección.

¹⁷ Así, varios de estos criterios figuran en la Base de Datos de Legislación Indígena del BID, que preparó un índice de medidas en distintos rubros, incluyendo participación política.

¹⁸ El sistema estadounidense modifica sus distritos electorales con cierta frecuencia. En un inicio, esta práctica tenía el fin de evitar que las poblaciones negras y nativas tuvieran mayoría en alguno de los distritos electorales, en un momento en que aquello, además, era bastante factible, debido a que exis-

ya que las *primeras naciones* o población indígena de este país es tradicionalmente adversa a la representación política fuera de sus ámbitos de autogobierno¹⁹. Cabe recordar que en este país las circunscripciones electorales son uninominales, con un único representante electo por cada una.

El diseño de Nueva Zelanda para la representación maorí apunta también al electorado, pero desde una fórmula que se apoya en la autoidentificación étnica²⁰. Largamente, se trata del diseño de representación especial indígena que cuenta con evaluaciones más favorables²¹. El mecanismo fue introducido en la segunda mitad de la década de 1990, como parte de una reforma mayor del sistema electoral del país. En este esquema, el registro electoral neozelandés mantiene una lista separada para la inscripción de maoríes que decidan registrarse en ella (la población maorí mantiene la opción de registrarse en la lista regular). El número de sitios maoríes

tían núcleos geográficos donde se encontraban asentadas. Para algunos, este es aún el motivo por el que no se eleva la condición política de Puerto Rico a distrito electoral (entre otros Kymlicka, 1995). Últimamente, sin embargo, la modificación de distritos electorales obedece más bien al interés por lograr representación de los grupos oprimidos; en específico, afroamericanos e hispanos. La práctica se ampara en la Voting Rights Act (1965), que permite este tipo de trazado. Sin embargo, las primeras modificaciones a una circunscripción electoral hechas con este fin expreso datan de 1988.

¹⁹ El activismo indígena en Estados Unidos y Canadá se ha articulado en torno a la noción de autogobierno. Dos factores resultan particularmente relevantes al respecto: el grado de autonomía con que cuentan las primeras naciones en ambos países y la historia de cómo se ampliaron los derechos políticos en dichas sociedades, hasta alcanzar a las poblaciones nativas. Como se sabe, las primeras naciones en Estados Unidos reciben el calificativo de «entidades semisoberanas». Como tales, cuentan con competencias para la administración de justicia y servicios en sus territorios. El grado en que estos derechos se practican difiere considerablemente de caso a caso, y son frecuentes los reclamos desde el liderazgo y activismo indígena por mayores competencias o el respeto a sus esferas de decisión. Sin embargo, puede afirmarse con certeza que el nivel de autogobierno con que cuentan las primeras naciones en ambos países es considerablemente mayor al existente en otros contextos, incluida América Latina. Muestra de ello es la jurisdicción única de la Suprema Corte Federal estadounidense ante conflictos judiciales que involucren a una de estas poblaciones, pues los ámbitos estatales no son competentes para con ellas. Cabe anotar que se trata de un proceso que se ve reforzado con el tiempo. Así, desde 1994 todas las agencias federales tienen la obligación de consultar con los gobiernos tribales de manera previa a cualquier intervención que pudiera tener consecuencias en sus territorios. (Rodríguez-Piñero, 2010, p. 326). Lo dicho, ciertamente, no implica la ausencia de tensiones. Así, como explican Schraver y Tennant, los derechos tribales sobre la tierra dependen de un cúmulo complejo de factores, entre los que se encuentran la naturaleza y fuente del título otorgado (si derivado de tratados, u otro mecanismo). Ante casos de conflicto, el alcance de la soberanía tribal se define desde el Congreso de la Unión, el Departamento de Interior o Cortes Federales (Schraver y Tennant, 2012).

Finalmente, cabe destacar que nos referimos al estatus legal y arreglos administrativos para con los pueblos indígenas en Estados Unidos y Canadá. Como es sabido, dichas poblaciones comparten con el resto de pueblos indígenas del mundo condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y discriminación.

²⁰ El caso neozelandés es clave también por la riqueza de producción académica al respecto. En la práctica, un sector importante de la academia de ese país ha monitoreado el proceso desde sus inicios, lo que contrasta con la muy escasa producción sobre esquemas de representación especial dirigidos a poblaciones originarias en otros contextos.

²¹ Si bien existe una línea de opinión escéptica frente a esta experiencia, la mayor parte de evaluaciones presentan un balance positivo. Entre los puntos de preocupación se encuentra el ausentismo electoral entre los maoríes, que continúa siendo más pronunciado frente a la población *pakeha*.

reservados en el Parlamento se ajusta en función del número de ciudadanos que decide registrarse en la lista separada. Cabe mencionar que, si bien Nueva Zelanda cuenta con una larga historia de representación maorí en su Poder Legislativo, solo el diseño implementado en la segunda mitad de los noventa respondió al interés por incluir la voz de dicha población en este espacio²².

La primera elección bajo el sistema electoral hoy vigente se dio en 1996, y significó el primer aumento de la representación parlamentaria maorí desde que esta se inició en 1867. El número de parlamentarios maoríes ha continuado incrementándose, en correspondencia al número de personas que optan por registrarse en la lista separada. Hoy se considera que la representación maorí en el Parlamento ha logrado la proporcionalidad a su peso demográfico²³. Ello, cabe indicar, no solo a partir del número de sitios maoríes, sino del impacto mayor del diseño. La presencia maorí en el Parlamento neozelandés se da también en representantes electos por la lista regular, a través de distintos partidos políticos. A partir del último proceso electoral en el país (2011), veintiún parlamentarios neozelandeses se identifican como descendientes maoríes, de un total de 121. El número de sitios maoríes asignados es de siete. Asimismo, existen indicios —todavía muy recientes— que apuntan a que la dinámica política generada por el actual sistema de elección parlamentario habría favorecido la inserción de liderazgos maoríes en distintos niveles de poder en el país²⁴.

Fuera de las especificidades del diseño escogido, nos interesa destacar el involucramiento político de organizaciones maoríes en lo que se asumió como una bandera de reivindicación. También que el sistema electoral en su conjunto fue sometido a consideración de los neozelandeses (febrero 2012) obteniéndose un resultado favorable. El respaldo de la población maorí fue particularmente pronunciado (Economist Intelligence Unit, 2012, p. 4). Un elemento adicional de interés lo constituye el papel de la academia de ese país, que ha monitoreado la evolución del diseño desde sus inicios.

²² Nueva Zelanda cuenta desde 1867 con representantes maoríes en el Poder Legislativo, electos mediante una lista separada compuesta por dicha población. Sin embargo, la inclusión en 1867 de cuatro representantes maoríes tuvo el claro objetivo de mantener contenida a esta población, que solo podía votar por estos cuatro escaños, asegurando así el grueso de la representación a la población *pakeha* (colonizadores y sus descendientes). La primera propuesta de reforma electoral en el país (1980-85), incluía la eliminación de los sitios maoríes. Ante esta posibilidad, la organización política del grupo tomó como bandera la defensa de los escaños garantizados, lográndose, finalmente, el esquema que hoy tiene vigencia (Waitangi Tribunal, 1994).

²³ Para algunos, incluso la ha excedido. La población maorí constituye aproximadamente un 14% de la población de Nueva Zelanda, y el Parlamento actual estaría compuesto por un 17% de ciudadanos de ascendencia maorí.

²⁴ Nos referimos a la coalición del Partido Maorí con el actual gobierno, conducido por el Partido Nacional. Como mencionáramos, las últimas elecciones en ese país se dieron en noviembre de 2011. El actual gabinete ministerial, conformado por veintiún ministros, cuenta con dos miembros del Partido Maorí, que además logró colocar tres parlamentarios.

El diseño mexicano respondió al levantamiento del EZLN en Chiapas. Formó parte de la modificación de la Constitución²⁵ del país, que en el 2001 reconoció a los pueblos indígenas en su territorio y cierto grado de autonomía para con ellos. En un escenario postconflicto, la reforma de 2001 a la Constitución mexicana insertó la obligación de considerar a las poblaciones indígenas en el proceso de redistribución electoral²⁶ (o ajuste de circunscripciones electorales), con el fin de propiciar su participación política en todo el país. Así, la redistribución para los años 2006 y 2009 incluyó a veintiocho *distritos electorales indígenas*, definidos en tanto cuentan con 40% o más de población originaria. Estos veintiocho distritos federales indígenas forman parte del grupo de trescientos sitios uninominales en la Cámara de Diputados, a los que se suman doscientas circunscripciones plurinominales. Así, el objetivo del diseño fue contar con un modesto número de veintiocho parlamentarios indígenas, de un total de quinientos que conforman esta Cámara.

Lamentablemente, los resultados de la experiencia mexicana no han sido favorables. En primer lugar, el mecanismo terminó dependiendo únicamente del interés de los partidos políticos por convocar a liderazgos indígenas en las demarcaciones dibujadas en el diseño. Los partidos políticos de alcance federal, instituciones fuertes en la sociedad mexicana, no encontraron incentivos para abrir sus dirigencias locales a liderazgos indígenas. Las pocas investigaciones hechas a la experiencia inciden en el rol de los partidos políticos y la debilidad del diseño para influenciarlos, al no contar con mecanismos de penalidades o incentivos. En la mayoría de casos, los partidos evitaron presentar candidaturas indígenas, con lo que el número de parlamentarios provenientes de una etnia originaria fue menor que la mitad de lo esperado²⁷.

En segundo lugar, el esquema de representación especial mexicano no fue producto de un acuerdo con organizaciones o liderazgos indígenas del país. Por el contrario, el gobierno de aquel entonces dejó de lado una propuesta al respecto consensuada con el EZLN²⁸. Es decir, el diseño se implementó sin el respaldo

²⁵ Cabe recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos data de 1917. En este país, las modificaciones mayores al texto constitucional tienen un peso político de importancia, equiparable a la redacción de una nueva Carta en otros países de la región.

²⁶ En México, el sistema electoral comprende el ajuste periódico de las circunscripciones electorales con el fin de que resulten proporcionales en términos demográficos. Dicho proceso se denomina *de redistribución*.

²⁷ No existe consenso en las cifras, pues ningún organismo oficial monitorea las candidaturas indígenas o indaga por la auto percepción étnica de los diputados electos. La información que usamos sobre la experiencia mexicana se obtuvo fundamentalmente mediante entrevistas a los pocos investigadores de ese país involucrados en el tema. Martha Singer, investigadora de la UNAM, señala que la cifra es de ocho para la elección de 2006 y cuatro para la del 2009. Singer se basa en una investigación personal (Singer, 2012, Entrevista). El caso se presenta con mayor detalle en el trabajo de tesis mencionado al inicio de este artículo.

²⁸ Las propuestas elaboradas por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA), grupo legislativo formado en 1995 con el propósito de llevar adelante el proceso de diálogo con el EZLN. Estas propuestas fueron dejadas de lado en el texto constitucional aprobado en 2001 (Báez, 2010).

de los liderazgos indígenas más visibles en el país, en el marco de un ánimo de decepción por el abandono de acuerdos formalizados con el gobierno. Así, si bien el papel desempeñado por los partidos políticos mexicanos puede resultar clave para entender la experiencia, debe anotarse que los propios actores que el esquema beneficiaría no asumieron la defensa de su implementación. Finalmente, el modelo no se ha monitoreado, lo que evidencia el desinterés del Estado mexicano por incluir la representación política en su tratamiento al tema indígena. Ningún procedimiento, ya sea electoral o parlamentario, permite conocer el número de representantes indígenas que accedió a un escaño por uno de dichos distritos. La academia, por su parte, ha prestado mayor atención a los diseños de participación tendientes al autogobierno indígena. Las contribuciones respecto de la participación indígena en la vida política formal del país aún son sumamente escasas.

Como se señalara al inicio de este texto, la representación especial étnica en el ámbito nacional es determinante. La revisión de experiencias internacionales resultará siempre necesaria, pero cualquier diseño requiere la evaluación detenida del ámbito de aplicación. Los resultados de medidas similares pueden variar enormemente de un contexto a otro. Así, mientras que un grueso de las investigaciones en Estados Unidos sobre el dibujo de circunscripciones electorales afroamericanas o hispanas arroja resultados favorables, la redistribución indígena en México ha sido decepcionante. Las pocas figuras de representación especial dirigidas específicamente a pueblos indígenas son en su mayoría recientes, y las evaluaciones sobre ellas escasas. Cualquier iniciativa al respecto será entonces un diseño arriesgado. En vista de ello, resulta fundamental que sea también susceptible de ajustes en el tiempo. La experiencia de Nueva Zelanda, que ha sometido su sistema electoral a consulta y cuya academia ha monitoreado en la práctica el proceso de sitios maoríes, es un ejemplo en esta dirección. El caso mexicano, donde es difícil incluso estimar el número de parlamentarios indígenas cuya elección responde al diseño de representación especial, funciona como contraejemplo en esta línea.

La posibilidad de hacer ajustes al mecanismo escogido depende no solo de medidas que acompañen a su implementación sino del diseño en sí mismo. La investigación sobre diseños parlamentarios en general es consistente con respecto a que los de representación garantizada o cuotas directas son los más difíciles de modificar (Lijphart, 1999, entre otros). Los mecanismos más flexibles, por su parte, son los que hemos agrupado como indirectos, tales como los propuestos por la Canadian Royal Commission on Electoral Reform (Kymlicka, 1993, p. 62; Mansbridge, 1999, p. 652). Incluso el diseño de circunscripciones electorales dirigidas a agrupar el voto de población indígena, como en las experiencias de México o Nueva Zelanda, es un tipo de medida más flexible que la designación de cupos directos en el Parlamento. Mansbridge distribuye distintos mecanismos conocidos para la representación especial en una lista que los ordena de los menos a los más «fluidos». La relación va, precisamente, desde cuotas establecidas en una Constitución hasta

los mecanismos planteados por la Canadian Royal Commission (*enabling devices*). Estos últimos son diseños que apuntan a posibilitar o facilitar el surgimiento de liderazgos y, luego, de candidaturas provenientes de sectores oprimidos. Como bien apunta Mansbridge, estos últimos cumplen con ser lo suficientemente flexibles como para permitir ajustes posteriores. Asimismo, otra estrategia para lograr flexibilidad es la implementación de diseños como experimentales, nuevamente sujetos a evaluación en el tiempo.

Un reto más para la opción en favor de diseños flexibles es que los sistemas de cuotas cuentan, largamente, con mayor visibilidad, y se perciben como de mayor contundencia. Sin embargo, consideramos que no es aconsejable asumir más al respecto. Aunque esta pudiera ser una posición inicial de un sector de la dirigencia indígena del país, debe recordarse que no se ha iniciado un debate sobre el tema. Hace falta entonces plantearlo. En el proceso se colocarán sobre la mesa las opciones y experiencias existentes, la mayor parte de ellas no discutidas aún en el país.

3. SITUACIÓN EN EL PERÚ

«La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales». (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 191)

3.1. Esquema normativo del modelo peruano

En una primera distancia frente a otras experiencias de la región, en el Perú la subrepresentación indígena se ha abordado vía la imposición de una cuota dirigida a las listas de candidatos que elaboran los partidos políticos. La normativa al respecto se ha ampliado de manera progresiva desde 1997, cuando se aprobó la Ley de Elecciones Municipales incluyéndose una cuota femenina (30%) y una para «comunidades nativas y pueblos originarios» (15%). La pieza más importante de la medida fue la cuota de género, mientras que la mención a pueblos indígenas (y posteriormente a jóvenes) se incluyó como una extensión de la primera. Esto se evidencia en la poca atención que se dio a la implementación de la ley. Así, solo hasta mayo de 2010 se estableció el marco en que las comunidades campesinas andinas²⁹ participan de la medida. Hasta ese momento, la norma era aplicada solo

²⁹ En mayo de 2010, el INDEPA presentó una queja al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con el fin de que se incluya a las comunidades campesinas (andinas) en el sistema electoral de cuotas, en concordancia con el texto constitucional. Hasta aquel momento, las regulaciones del JNE solo incluían a pueblos nativos amazónicos, a pesar de que el texto constitucional comprende a pueblos indígenas en un sentido amplio.

a la Amazonía, y era conocida como «cuota nativa»³⁰. Es decir, la concepción del diseño no incluyó un análisis detenido a la complejidad de la representación política de pueblos originarios.

Hoy, los partidos deben incluir un 15% de representantes indígenas en sus listas tanto a consejos regionales como a concejos municipales provinciales, en las circunscripciones donde estas poblaciones existan³¹. El esquema peruano considera únicamente la representación especial indígena en gobiernos regionales y municipios provinciales. La norma no incluye a los candidatos a la presidencia regional o alcaldía municipal, sino que se circunscribe al Consejo Regional o Concejo Municipal.

En síntesis, el diseño peruano abarca la representación especial indígena en gobiernos regionales y municipios provinciales, en el espacio deliberativo de ambas instancias³². El modelo no incluye mecanismos de representación en el Poder Legislativo, como tampoco en gobiernos locales. Menos aún, en instancias del Estado que abordan temas sensibles a la agenda indígena, tales como la titulación de tierras o la administración de recursos forestales.

3.2. Presencia indígena en el Parlamento peruano

La participación de representantes identificados étnicamente como indígenas en el Parlamento peruano es escasa, y no se tienen elementos para suponer que deba incrementarse de manera espontánea. Solo en el período 2006-2011 se contó con

³⁰ Un sector importante en el Perú, que incluye a funcionarios en el Estado, considera que la aplicación de normativa indígena debiera preferir a comunidades amazónicas, en el entendido de que las comunidades campesinas andinas no cuentan con elementos que las constituyan como originarias. Tradicionalmente, la identidad indígena se ha asociado a las comunidades amazónicas, cuyas organizaciones, además, usan la etiqueta étnica con mayor familiaridad. Como se recuerda, en oposición, las comunidades andinas han apelado históricamente a una identificación de clase. Las características de la identificación étnica andina son un tema recurrente en la investigación de las ciencias sociales en el Perú. En un extremo del análisis al tema, un grupo de especialistas considera que la identidad indígena andina es sumamente débil, lo que explicaría la escasez de movimientos de corte étnico entre estos grupos. Para un sector más numeroso, la identidad indígena andina sí resulta identificable, a pesar del rechazo a esta etiqueta. Néstor Valdivia ofrece una buena síntesis al respecto, al sostener que la identidad indígena andina ha sido construida a partir de la base referencial de la comunidad de origen, con la etiqueta de identificación del gentilicio correspondiente al lugar de procedencia del individuo. La ausencia de una autoidentificación clara como parte de un colectivo originario, distinguible del grupo social dominante, se explica a partir de la herencia colonial de subvaloración y rechazo a lo indígena en el Perú republicano (Valdivia, 2002). Mi trabajo se alinea con esta última posición.

³¹ En ambos casos, las circunscripciones electorales en que se aplica la cuota son definidas por el Jurado Nacional de Elecciones. (Perú. Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683, 2002; Perú. Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864, 1997).

³² Como ya se ha mencionado, este trabajo no incluye al INDEPA, en la medida en que se trata de un organismo *ad hoc* diseñado para atender y representar la problemática de estas poblaciones. Asimismo, la función de representatividad debiera serle inherente. Cabe sin embargo anotar que la entidad se encuentra en crisis prácticamente desde su nacimiento. En los hechos, parte de sus funciones fueron asumidas por la Defensoría del Pueblo, en su adjuntía dedicada a poblaciones originarias.

una *bancada indígena* visible, conformada por tres congresistas que provienen de la dirigencia campesina (andina)³³: Juana Huancahuari, María Sumire e Hilaria Supa. Para el período 2011-2016 este número se mantiene intacto, aunque con la diferencia notable de incluir al primer congresista electo identificado como nativo amazónico (Eduardo Nayap, identificado como miembro de la etnia awajún).

Como se ha señalado, el esquema peruano no considera mecanismos de representación especial para pueblos indígenas en el Parlamento. Podría especularse que un sucedáneo es el propio sistema electoral, que es proporcional y de distrito múltiple, con circunscripciones electorales que corresponden a demarcaciones geográficas. La literatura teórica especializada en este tema coincide en que dicho sistema favorece la representación de minorías étnicas concentradas en determinadas zonas geográficas³⁴ (Lijphart, 1999), en especial cuando tienen un peso demográfico importante en las circunscripciones que habitan. El diseño de Estados Unidos para con la población afrodescendiente e hispana, así como la redistribución indígena en México, apuntan a este criterio³⁵. En el Perú, la fórmula calzaría con las poblaciones indígenas andinas peruanas de al menos cinco regiones, en donde su peso se estima en más de la mitad del total de habitantes (Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno). El peso demográfico indígena en estas circunscripciones es notable tanto en las mediciones que se concentran en la lengua materna nativa como en los datos disponibles sobre autoadscripción indígena³⁶. Sin embargo, en el caso peruano, el fuerte peso demográfico indígena en determinadas circunscripciones no impacta en el número de congresistas electos que representen a estos colectivos. Ciertamente, las poblaciones indígenas no suelen formar parte de los círculos de poder local o regional, de modo que este hecho no puede resultar sorprendente. Un factor poco mencionado al respecto es el propio registro de identidad, que implica la inscripción automática para el voto. En el Perú, la indocumentación afecta fundamentalmente a las poblaciones indígenas³⁷.

³³ Juana Huancahuari (Unión por el Perú/Partido Nacionalista, representante por Ayacucho), María Sumire (Unión por el Perú/Partido Nacionalista, Cusco) e Hilaria Supa (Unión por el Perú/Partido Nacionalista, Cusco), congresistas para el período 2006-2011. En la conformación anterior del Parlamento, 2001-2006, se contó con una líder aimara, Paulina Arpasi. Consideramos que el escaso impacto de su gestión se debe a que era la única representante de la agenda indígena en aquel conjunto.

³⁴ Se suele coincidir en que los sistemas de distrito único suelen favorecer candidaturas «clásicas», dado el lógico interés de las militancias por lograr que sus partidos ganen la representación en disputa. En contraste, los esquemas de distrito múltiple alentarían el reclutamiento de candidatos que *se parezcan* al electorado.

³⁵ Más aún si se considera que estos son diseños de circunscripción uninominal.

³⁶ Lamentablemente, estos últimos datos no son recientes. La información que presenta la ENAHO correspondiente al cuarto trimestre de 2001 muestra cifras de autoidentificación indígena que incluso sobrepasan a la identificación vía lengua materna en algunas circunscripciones, como Apurímac y Ayacucho.

³⁷ Este problema aún no ha sido abordado en su real complejidad en Perú. La prevalencia de indocumentación entre grupos indígenas en el país es un indicador más de su estatus. Si bien no se ha

Aun cuando las tres congresistas de filiación indígena mencionadas provinieron de alguna de las circunscripciones andinas de mayoría demográfica originaria, estos casos siguen siendo poco frecuentes. La representación de la población indígena amazónica es aún más difícil, ya que esta no constituye mayoría demográfica en ninguna circunscripción electoral peruana. Comprensiblemente, del conjunto de dirigentes entrevistados, ninguno mencionó la existencia de canales de comunicación con el Parlamento que se deriven del mecanismo oficial de representación; es decir de la circunscripción electoral regional. Así, la comunicación de las organizaciones indígenas con el Poder Legislativo no se ve facilitada por la mera existencia de congresistas electos por circunscripciones donde la población indígena es predominante.

Finalmente, cabe mencionar que el propio peso de los escaños correspondientes a regiones de mayor presencia poblacional indígena resulta poco relevante debido a la predominancia demográfica de Lima. Así, sumados los asientos de los cinco distritos electorales mencionados, estos constituyen alrededor del 13% del total de parlamentarios.

El siguiente cuadro se concentra en las cinco regiones con mayor peso poblacional indígena y en la distribución de escaños para el período 2011-2016. Para cada región incluida, se indica el número de asientos asignados en el Congreso versus el número de representantes auto identificados como indígenas (para la identificación de parlamentarios indígenas se utilizó como único criterio el de autoadscripción). Con el propósito de identificar a los congresistas indígenas se revisaron las siguientes fuentes: presentación del parlamentario en web del Congreso de la República, perfil en el respectivo partido político y entrevistas al candidato en medios de comunicación masiva. En cuanto a las cifras de peso demográfico indígena por región, estas se tomaron del último trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al respecto (Espina y Del Popolo, 2011³⁸).

profundizado en el impacto de este hecho en el acceso a derechos sociales y políticos en el país, existen indicios claros al respecto. A partir de un trabajo de campo con organizaciones indígenas, Callirgos y Benavides señalan que incluso los líderes de organizaciones amazónicas carecen del documento oficial de identidad (Benavides y Callirgos, 2006). En la misma línea, la Comisión de la Verdad y Reconciliación peruana debió apelar a una estimación estadística del número de muertes producto del conflicto armado. Como se recuerda, las muertes corresponden en su gran mayoría a población indígena. Ello se debió, en parte, a la alta incidencia de indocumentación entre las poblaciones afectadas.

³⁸ Este trabajo toma como base el Censo de Población y Vivienda de 2007, que identifica a la población indígena a partir de la declaración de la lengua materna. El trabajo de CEPAL ajusta este dato con información correspondiente a la autoadscripción étnica del jefe y cónyuge del hogar. Se ha utilizado esta fuente en tanto es la última disponible. Cabe, sin embargo, mencionar que los datos disponibles sobre autoadscripción indígena, aunque bastante más antiguos (ENAH0 2001-trimestre 4), arrojan cifras más altas para Apurímac y Ayacucho, y menores en Huancavelica y Puno.

Cuadro 1. Parlamento peruano 2011-2016. Total de congresistas: 130
Regiones con mayor peso demográfico indígena (todas andinas)

Región electoral	Peso demográfico indígena / región (%)	Número de asientos asignados a la región	Número de congresistas autoidentificado como indígena (campesino o nativo)	Parlamentarios identificados como indígenas / región (%)
Apurímac	86,2	2	0	0
Puno	83,7	5	1	20%
Ayacucho	81,1	3	0	0
Huancavelica	80,3	2	1	50%
Cusco	72,4	5	0	0
		17 (13% del total de la representación)	2 (1,54% del total de la representación)	

Cuadro 2. Parlamento peruano 2011-2016. Total de congresistas: 130
Regiones amazónicas

Región electoral	Peso demográfico indígena / región (%)	Número de asientos asignados a la región	Número de congresistas autoidentificado como indígena (<i>nativo</i>)	Parlamentarios identificados como indígenas / región (%)
Madre de Dios	35,4	1	0	0
Ucayali	16,1	2	0	0
Amazonas	16	2	1	50
Loreto	9,2	4	0	0
San Martín	3,1	4	0	0
		13 (10% del total de la representación)	1	

4. LA DIRIGENCIA INDÍGENA EN EL PERÚ Y LA REPRESENTACIÓN ESPECIAL EN EL PARLAMENTO

Las opiniones recogidas de los dirigentes entrevistados sobre la representación de pueblos indígenas en el Parlamento peruano son bastante disímiles. Sin embargo, es posible identificar coincidencias. La primera es la importancia que todos atribuyen al Congreso como espacio de decisión clave en sus intereses. El conjunto de dirigentes a los que se entrevistó procura mantenerse al tanto de las discusiones e iniciativas de este espacio que están relacionadas con puntos sensibles para sus organizaciones. En este acápite se comentarán algunos puntos en común al respecto, como también temas para los que se identificaron disonancias que consideramos importante relevar.

4.1. Acceso de la organización indígena al Poder Legislativo: avances y limitaciones a partir del testimonio de los líderes entrevistados

«Nosotros, cuando no teníamos nuestros representantes, ni siquiera pasábamos al Congreso...». (Marcelina Vargas, CCP)

Consideramos que la información recogida da cuenta de algunos avances de importancia en la representación de intereses de pueblos indígenas en el Parlamento peruano.

Como se ha mencionado, durante el período 2006-2011 fueron electas tres congresistas provenientes del liderazgo en organizaciones de representación campesina andina: María Sumire, Hilaria Supa y Juana Huancahuari. Aún no se cuenta con evaluaciones específicas sobre la actuación de estas representantes, y las pocas menciones a su trabajo en la literatura académica peruana son escépticas³⁹. Sin embargo, en nuestra opinión, este conjunto de congresistas, todas mujeres e incluidas en la lista de una única coalición política, dio por primera vez visibilidad a la agenda indígena en el Parlamento peruano.

En palabras de Marcelina Vargas, líder de la Confederación Campesina del Perú (CCP), las congresistas mencionadas «abren las puertas del Congreso», es a partir de su presencia que la CCP empieza a ser invitada a sesiones que le resultan de interés. Las opiniones del resto de líderes entrevistados fueron menos contundentes, pero apoyaron la misma interpretación. A pesar de los matices en la apreciación entre los dirigentes, estos coincidieron en que la presencia de estas líderes favoreció el acceso de las organizaciones abordadas al Congreso. Dado que tratamos con las organizaciones indígenas más visibles, las congresistas funcionaron como engranaje en el Legislativo a cargo de la agenda de la sociedad civil indígena organizada en el Perú, tendencia que se ve reforzada por el estilo de representación de estas congresistas, basado en la consulta constante con sus organizaciones de base. En esa medida, consideramos que su rol fue positivo en un objetivo fundamental de la representación de minorías en el Parlamento, consistente en comunicar a dichas poblaciones con este espacio de poder.

³⁹ Para Ludwig Huber (2008), por ejemplo, esta representación resultó «deslucida».

Un límite de este avance se encuentra en la capacidad de las representantes mencionadas para posicionar la agenda indígena en el Parlamento y liderar decisiones en favor de este colectivo. Es decir, en el plano de logros desde la *efectividad* parlamentaria, mencionada líneas arriba. Los dirigentes indígenas entrevistados tienen distintas opiniones al respecto. Mientras la mayor parte de ellos coloca el acento en el sistema, que dificulta el ingreso de un número mayor de congresistas de filiación originaria (Marcelina Vargas (CCP), Mario Palacios (CONACAMI), Gil Inoach (AIDSESP), otros subrayan debilidades de la propia población indígena y sus liderazgos. Este último grupo señala factores como rencillas al interior de la dirigencia indígena (Huáscar, CNA) y la falta de habilidades para la negociación política con otros grupos (Huáscar, Sarasara):

«... Tú tienes 99 personas que no están a tu contexto, juegas tú solita. [...] El otro día, yo asisto y hablo con [la congresista], le quiero mucho. Pero le digo, «mira, en el Parlamento tú tienes que contextualizar, qué quieren y qué no». Pero ella se pone radicalona, y por ser radicalona nada le aprueban. Entonces señorita, yo creo que, por eso digo señorita, tenemos que buscar nuevas lecturas. Cómo yo puedo también encontrar apoyo por parte de ellos...».
(C.S., CONAP).

En segundo lugar, las prácticas normadas de deliberación al interior del Parlamento han significado un avance —aunque modesto— en la inclusión de poblaciones indígenas en dicho espacio. Estas prácticas han incluido progresivamente elementos de consulta con la sociedad civil. Entre los cinco dirigentes entrevistados, Antolín Huáscar, de CNA, señaló que se le consulta frecuentemente sobre iniciativas relacionadas con los intereses de su institución. El testimonio de Huáscar al respecto es optimista. Si bien el dirigente fue crítico con el rol del Parlamento respecto de la agenda de la CNA, también señaló que las propuestas de su gremio son recibidas con respeto en dicho espacio. Sin embargo, cabe apuntar que Huáscar atribuye buena parte de estos progresos a su propia habilidad política, más que al peso de la CNA o al interés de parlamentarios por contar con la opinión o apoyo de esta organización.

El testimonio de otros dirigentes entrevistados sugiere que la práctica parlamentaria de consulta a sus organizaciones suele restringirse al ámbito formal. Los dirigentes son invitados y se les permite exponer su posición, pero esta no se negocia ni se debate. En estos términos, la invitación pareciera dirigida a legitimar decisiones ya tomadas.

«Bajo votación [no] nos aprueban las propuestas que planteamos. Como son mayoría ellos, entonces nosotros participamos ahí como no votante, solo planteamos y escuchamos y miramos. [...] Otros todavía opinan, otros escuchan y se van, ni siquiera opinan, y se van. Y a la hora de votación, toditos se fueron. Quiere decir que ellos no están de acuerdo con la propuesta que planteamos...».
(Marcelina Vargas, CCP)

4.2. Evaluación del esquema peruano

A pesar de la coincidencia en señalar la subrepresentación de poblaciones indígenas como una dificultad en la lucha por su agenda, los dirigentes entrevistados no expresaron una opinión institucional sobre salidas al respecto. La representación descriptiva tampoco fue mencionada de manera espontánea entre sus demandas prioritarias. Al consultárseles sobre esquemas específicos —representación garantizada, constitución de distritos electorales indígenas y otros— la mayoría de entrevistados se mostraron a favor de un diseño de acceso garantizado al Poder Legislativo, a modo de cuota. Sin embargo, resulta claro la representación indígena no ha sido motivo de debate al interior de las organizaciones abordadas.

Consideramos que ello no debiera leerse como desinterés por el tema. Cabe recordar que, recientemente, las organizaciones con perfil indígena peruanas han concentrado sus esfuerzos en responder a iniciativas gubernamentales que afectaban la integridad del territorio indígena, su derecho a consulta y, previamente, al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, percibido como una amenaza con el potencial de acabar con el mercado para sus productos⁴⁰. Como es sabido, la evolución en normativa peruana respecto de las poblaciones indígenas ha sido fundamentalmente adversa a los intereses de estos grupos, cuando menos desde la Constitución de 1993 hasta el final del último gobierno aprista. En este marco, las organizaciones abordadas han trabajado desde una estrategia de defensa, en un contexto político en el que era difícil imaginar la implementación de diseños de representación indígena en espacios de poder. Para el momento específico de las entrevistas, todos los dirigentes consultados señalaron encontrarse en una situación de emergencia.

Asimismo, el conjunto de dirigentes se extendió en describir su percepción sobre la labor del Congreso, en los avances y obstáculos que encuentran para trabajar en su agenda. Decididamente, se trata de un espacio cuyo poder es altamente valorado por la dirigencia consultada. Caso distinto es el de los gobiernos subnacionales, que son percibidos como estratégicos por solo algunos de los líderes entrevistados.

⁴⁰ Para el momento en que se dieron estas entrevistas, las organizaciones abordadas tenían como preocupación principal las iniciativas legislativas de liberalización de tierras indígenas que impulsó el gobierno de Alan García Pérez (2006-2011). Como se sabe, luego de un período de continuas movilizaciones indígenas que culminaron en los sucesos de Bagua, el gobierno de García retrocedió en algunas de estas medidas.

4.3. Relación con los partidos políticos

«... Entonces hay historia, como te digo. Por eso hoy en día la CNA ha pensado en adelante no pertenecer a ningún partido político. Somos políticos desde que nacemos, pero no partidarizados. Lo que es la CNA, la organización, debe quedarse afuera, o bueno, lo más lejos del partido político...».

(Antolín Huáscar, CNA)

«Aquí, en el Perú, la gente de izquierda odia lo indígena...».

(Mario Palacios, CONACAMI)

Al diagnóstico compartido sobre escasez de vías de comunicación de las organizaciones abordado con el Estado, los líderes entrevistados añadieron una posición decididamente adversa a la afiliación partidaria. Más aún, los dirigentes señalaron la distancia frente a los partidos políticos como una suerte de requisito para el éxito de su gestión. Fuera incluso de la opción de sumarse formalmente a una de estas instituciones, los dirigentes mostraron una profunda desconfianza frente a los partidos.

Entre la dirigencia de AIDSESEP prima la experiencia de interacción con los partidos políticos en el marco de la *cuota nativa* mencionada líneas atrás. Así, Gil Inoach evalúa esta experiencia como negativa, pues los partidos dividirían a la dirigencia amazónica al buscar líderes que integren sus listas únicamente en el contexto de elecciones. Recuérdese además que AIDSESEP apostó por un partido de perfil étnico, el Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP). Con ello, esta organización entró en competencia con otros partidos⁴¹.

En cuanto a las organizaciones andinas, un factor de importancia a considerar es la participación intensiva de partidos políticos de izquierda en la formación y liderazgo de las instituciones de organización campesina en el Perú, desde los años cuarenta hasta el fin del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1975). Hoy esta participación es evaluada como negativa por un sector importante de la dirigencia indígena andina del país⁴². Entre los dirigentes entrevistados, Antolín Huáscar, de CNA, se extendió para explicar el interés de su organización por mantener una línea gremial independiente, en oposición a una etapa en que políticos de izquierda habrían asumido el liderazgo de la organización campesina. Mario Palacios (CONACAMI), por su parte, subrayó las acciones de Sendero Luminoso contra la población campesina y nativa, así como la distancia —y, en ocasiones,

⁴¹ Diversos dirigentes atribuyen los modestos resultados del MIAP al papel jugado por los partidos políticos *tradicionales*, que descabezaron al movimiento al convencer a sus mejores cuadros de participar en alguna de sus listas (Dávila, 2005).

⁴² La participación de la izquierda se dio en las organizaciones hoy consideradas «tradicionales» campesinas del Ande peruano, la CCP y la CNA.

recelo— de los grupos políticos y activistas asociados a la izquierda contemporánea frente a movimientos indígenas en el país⁴³.

Ciertamente, la posición comentada frente los partidos políticos no puede resultar novedosa. Es ampliamente conocida la escasa afección de los peruanos por estas instituciones, y son varios ya los análisis sobre la debilidad del sistema partidario en el país. Sin embargo, no por esperada, la desconfianza frente a los partidos deja de ser preocupante. Los pueblos indígenas en el Perú constituyen grupos de interés con una agenda que luchar en espacios de decisión, y el sistema político peruano asigna a los partidos políticos una función medular como engranaje entre los intereses de la población y el poder. Desde el esquema normativo peruano, la mejora de la subrepresentación de poblaciones indígenas y de las posibilidades de cabildeo por sus intereses pasa necesariamente por una discusión sobre cómo lograr partidos políticos más inclusivos.

Cabe apuntar que algunos países que han ensayado mecanismos de representación especial para poblaciones indígenas en el Parlamento lo han hecho vía una jurisdicción especial que pasa por alto a los partidos políticos de alcance nacional (tal es el caso de Colombia). En estos casos, sin embargo, los representantes electos mediante dichos mecanismos coexisten con parlamentarios indígenas que llegaron al poder mediante partidos políticos. La «cuota» indígena en estas experiencias es sumamente pequeña, de modo que se espera que una «bancada indígena» incorpore representantes provenientes de la elección regular⁴⁴. Incluso en Nueva Zelanda, donde el mecanismo de representación maorí ha alcanzado un número importante de escaños en el Parlamento, los políticos maoríes postulan a este espacio también desde los partidos políticos.

Al margen del mecanismo usado para atacar el problema, el acceso de líderes indígenas a los partidos políticos es un fin deseable por varios motivos. Una vez en el Parlamento, ellos deberán negociar con otros sectores representados. Si bien se espera que estos últimos se vean expuestos a formas distintas de hacer política, es innegable la necesidad de que los propios dirigentes indígenas desarrollen habilidades para el ejercicio político en espacios de interacción fuera de la comunidad. En esa línea, entre los dirigentes entrevistados, Huáscar (CNA) y Sarasara (CONAP) enfatizaron dificultades en las competencias políticas de negociación de los líderes indígenas que llegaron al Parlamento. Los partidos políticos son la ruta natural en el objetivo de superar estas dificultades.

⁴³ Ciertamente, la relación del socialismo con las identidades étnicas ha sido históricamente compleja. Recuérdese que, para los años previos a la caída del Muro de Berlín, liberales y socialistas compartían una fuerte tradición de desconfianza para con ellas (entre otros Kymlicka, 1996, pp. 102-103).

⁴⁴ Como se indica en líneas previas, en Colombia la «cuota indígena» es de dos representantes en el Senado de la República, y uno en la Cámara de Representantes. En Venezuela, la cuota es de tres.

Cuadro 3. Qué hace falta para mejorar la representación indígena en el Parlamento (énfasis)

	Antolín Huáscar (CNA)	Marcelina Vargas (CCP)	Mario Palacios (CONACAMI)	Gil Inoach (AIDSESP)	César Sarasara (CONAP)	Hilariá Supa I, Congresista (2006-2011)
Enfasis en el sistema	√	√	√	√	-----	-----
Introducción de esquema de representación garantizada						
Superar prevalencia de rivalidades entre líderes	√	-----	-----	-----	-----	-----
Instrucción formal: educación superior; entrenamiento en administración pública	√	-----	-----	-----	√	√
Formación <i>dirigencial</i> , entendimiento de la problemática de comunidades campesinas / nativas	√	√	-----	-----	-----	-----
Desarrollo de habilidades políticas, de negociación con otros grupos	√	-----	-----	-----	√	-----
Enfasis en población indígena	√	-----	-----	-----	-----	-----
Incrementar la confianza de la población indígena en sus líderes						

* Se incluye a la congresista Supa, en tanto dirigente en la organización campesina peruana que accedió a un sitio en el Parlamento.

4.4. Sobre el perfil del representante indígena

«Más que todo yo digo, tendremos que, políticamente, tendría que ser de cada provincia, de cada región, tendría que venir, de cada cinco congresistas, al menos dos congresistas, tendrían que ser netamente del campo, netamente de las provincias, netamente de las comunidades».

(MV, CCP)

«Pero hay empresarios, hay gente que ha estudiado derecho, profesores, que tienen bueno la suerte, vinculación con algún partido, representación de todo a nivel del departamento llega, normalmente son cinco, de cinco serán dos elegidos... entonces no llega siempre un dirigente del pueblo, llega siempre un abogado, un profesor por ahí. Finalmente pues, perdido el hombre».

(AH, CNA)

Una coincidencia identificada entre los líderes andinos consultados fue el perfil de quienes podrían aspirar a representarlos en espacios de decisión. Este perfil, tanto para Huáscar (CNA) como para Vargas (CCP) y Palacios (CONACAMI), es el de dirigente de comunidad campesina en una definición estricta que, en los tres casos, pone énfasis en la necesidad convocar a dirigentes que son miembros *activos* de la comunidad. Para los líderes andinos, el representante es necesariamente *campesino*, alguien que proviene de la comunidad andina y ha forjado su liderazgo en ella, hasta avanzar progresivamente en las organizaciones de representación gremial. Si bien la adscripción no se formula en términos étnicos, resulta identificable. Cabe recordar que este es el perfil de las líderes Sumire, Huancahuari y Supa, todas con una trayectoria en la organización campesina.

Los requisitos para el liderazgo político fueron menos rígidos en los entrevistados amazónicos. Tanto Sarasara (CONAP) como Inoach (AIDSESEP) se refirieron a sus representantes como líderes provenientes de una etnia amazónica, sin mencionar que deban contar con una historia reciente de vida en la comunidad. En contraste, ambos incidieron en su interés por contar con más profesionales nativos, con el fin de que estén mejor capacitados para ejercer cargos de responsabilidad en distintos ámbitos clave para sus pueblos, tanto de representación política como de desarrollo empresarial, productivo y, sobre todo, en la explotación de recursos naturales.

Así, los testimonios asociados al perfil de un representante indígena apuntan a que este no calza con las categorías usadas para identificar a grupos poblacionales originarios. Ello es comprensible, en tanto la categorización étnica en términos demográficos tiene un propósito distinto que el de la representación política. En todo caso, los testimonios recogidos refuerzan la necesidad de que cualquier iniciativa relacionada a representación especial sea ampliamente discutida. Así, para el momento de las entrevistas, los dirigentes amazónicos consultados coincidían en el interés por la elaboración de normativa exclusiva para comunidades

nativas⁴⁵. No debiera descartarse que un diseño de representación especial requiera esquemas distintos para ambos grupos poblacionales.

4.5. Carácter transversal de la agenda indígena

Como se ha mencionado, el debate sobre representación indígena en Perú, sumamente incipiente, suele concentrarse en el INDEPA, entidad *ad hoc* que es evaluada de forma negativa por todos los actores involucrados en esta temática⁴⁶. Por su naturaleza, la estructura del INDEPA incluye la representación indígena al más alto nivel. Si bien esta institucionalidad es necesaria, la representación política indígena no puede circunscribirse a ella. Por el contrario, en el presente trabajo se incide en la necesidad del diseño de mecanismos que permitan la inclusión de líderes indígenas en los espacios políticos de toma de decisión.

Los testimonios recogidos de líderes indígenas abonan en esta dirección. Si bien no formularon mayor opinión sobre salidas concretas al problema de la subrepresentación de sus poblaciones en espacios de poder, es claro el énfasis de todos los dirigentes entrevistados en el carácter transversal de su agenda. Los temas de preocupación de la dirigencia consultada abarcan aspectos de producción y comercio agrarios, de infraestructura de caminos, de medio ambiente y acceso a servicios básicos, entre varios otros. Los dirigentes entrevistados acuden constantemente al Congreso, y en sus visitas suelen priorizar las comisiones Agraria y de Energía y Minas. La comisión específica al tema indígena fue escasamente mencionada por los dirigentes. En la misma línea, las menciones espontáneas a la Defensoría del Pueblo se refirieron en mayor medida al área dedicada a conflictos sociales versus el Programa de Pueblos Indígenas⁴⁷.

⁴⁵ Este punto fue una de las pocas coincidencias identificadas en los testimonios de Gil Inoach (AIDSESP) y César Sarasara (CONAP) (como es sabido, las dos organizaciones amazónicas más visibles mantienen posiciones antagónicas desde la creación de CONAP). La distancia entre organizaciones andinas y amazónicas tiene entre sus elementos las diferencias en sus estrategias de diálogo con el Estado, el margen que ofrecen para la negociación, el nivel organizativo que han alcanzado y el uso de una plataforma étnica versus una de clase. Estos componentes tienen mayor peso que las diferencias étnicas (entendidas como distancias culturales) o de prioridades en la agenda. En contraste, los dirigentes andinos —con excepción de Mario Palacios— enfatizaron las coincidencias con las organizaciones amazónicas, a las que, sin embargo, perciben como más exitosas en su lucha. Consideramos que el trabajo desde una plataforma conjunta entre andinos y amazónicos se percibe como beneficiosa para los primeros.

⁴⁶ Hasta hace pocos meses, la entidad encargada de dirigir la política del país en materia indígena. En julio de 2010 se crea el Ministerio de Cultura, que incluye un apéndice llamado Viceministerio de Interculturalidad. Luego, en octubre de ese año, el INDEPA se fusiona con el Ministerio de Cultura. El desempeño del INDEPA es evaluado de manera negativa por líderes indígenas, funcionarios del Estado, activistas y académicos.

⁴⁷ La mención a la Defensoría del Pueblo se debe a que esta es una institución clave para la organización indígena peruana, la única que fue valorada de forma positiva por el íntegro de dirigentes consultados. Este es un hecho de sumo interés, pues la desconfianza frente al Estado —funcionarios, instituciones y políticas— es una constante reportada en cada sociedad que cuente con poblaciones originarias.

5. NOTAS FINALES

El acceso a espacios de toma de decisión es quizás el primero en donde se evidencia a qué grupos benefician determinadas sociedades y a cuáles oprimen. Así, los parlamentos de América Latina incluían representantes solo de la élite económica (ciertamente, masculina) de estos países desde el inicio de su emancipación hasta la segunda mitad del siglo XX, vía el mecanismo de recoger el voto solo de propietarios o alfabetos. Hoy, sin embargo, muchos sistemas electorales en el mundo reconocen que el norte de la equidad en el acceso al poder y la toma de decisiones exige la participación de ciudadanos provenientes de sectores en desventaja. El valor de la equidad, desde esta lógica, demanda esfuerzos por diseñar sistemas diferenciados, que permitan sortear las complejas barreras de discriminación impuestas a poblaciones excluidas histórica y sistemáticamente⁴⁸. A la par, la normativa supranacional dirigida a pueblos indígenas también releva la importancia de su participación política en las estructuras de poder de los países en que habitan. Esta línea de énfasis se expone claramente en la conceptualización *dual* de los derechos de estos colectivos, que alude al derecho paralelo a la autonomía o autogobierno y al de participación en la estructura política nacional⁴⁹. Se trata de un debate incipiente en el mundo. En este texto se subraya la importancia de que el Perú participe en él.

Como se ha comentado, la mayor parte de esquemas de representación especial para minorías étnicas ha surgido a partir de movimientos sociales de reivindicación. La historia reciente del Perú, marcada por una guerra interna particularmente dura para con las poblaciones indígenas y por un posterior régimen autoritario, explica en buena medida un escenario en que la organización desde banderas étnicas tomó un camino distinto que el de otros países andinos. No obstante, la movilización desde el discurso étnico en Perú ha cobrado presencia desde el año 2006, en que las protestas de grupos indígenas amazónicos empiezan a lograr visibilidad. La lucha de estos movimientos tiene ya un logro reciente de importancia capital en la promulgación de la llamada «Ley de Consulta Previa» hace pocos meses. El posterior diálogo para fijar la reglamentación de esta norma ha puesto en evidencia lo complejo que

Consideramos que el trabajo de la Defensoría del Pueblo al respecto debiera ser objeto de análisis a fin de sistematizar buenas prácticas para la gestión de los distintos organismos del Estado con un mandato relativo a pueblos indígenas, más aún en el contexto de aplicación de la «Ley de Consulta Previa».

⁴⁸ La exclusión «histórica y sistemática» es una fórmula bastante usada para filtrar a los grupos poblacionales que debieran acceder a este tipo de derechos. Los pueblos indígenas se integran a esta categoría con claridad.

⁴⁹ La dimensión dual del derecho a la participación indígena ha sido desarrollada fundamentalmente por los organismos ligados a Naciones Unidas. Posteriormente, este concepto se ha recogido de manera extensa por instancias internacionales de deliberación en derechos humanos; en particular, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El fallo en el caso YATAMA versus Nicaragua es el ejemplo más claro de la interpretación de la CIDH sobre este particular (CIDH, 2005).

será el proceso de tender puentes hacia la participación de estas poblaciones. En este escenario, la ausencia de representantes indígenas en espacios formales de poder es un factor que ahonda en la desconfianza e incrementa las trabas en la comunicación de estos grupos con el sistema político.

En este artículo se sostiene la necesidad de reflexionar y abrir un debate en torno a estrategias que promuevan la presencia indígena en espacios formales de decisión política, y, en específico, en el Parlamento peruano. Esta representación es relevante no solo como medida de justicia. La presencia de líderes autoidentificados como indígenas en el Poder Legislativo puede contribuir a una mayor visibilidad de estas poblaciones: tiene el potencial de ampliar el horizonte de referencia de los sectores dominantes de la sociedad y de constituirse en canal de comunicación entre organizaciones indígenas y este espacio de poder. La importancia de esta participación debe evaluarse, además, considerando un contexto de profunda desconfianza frente al sistema político, y de una «agenda indígena» cuyas demandas no están del todo cristalizadas. A partir de las entrevistas realizadas a líderes en el verano de 2009, en este trabajo se afirma que la experiencia de la representación indígena en el Congreso durante los años 2006-2011 ha logrado resultados en esta línea.

Desde el punto de vista de la generación de liderazgos, resulta clave además lograr que la dirigencia de estas poblaciones acumule experiencia en el trabajo político fuera de sus comunidades y del circuito de organizaciones y activismo indígenas. Los testimonios de los entrevistados apuntan también en esta dirección, al coincidir en su preocupación en torno a la formación política de los dirigentes y en el carácter transversal de su agenda.

Cabe destacar que este debate debe procurar también una aproximación realista a las potencialidades de los esquemas de representación garantizada. Los beneficios de estos diseños están en la función representativa y deliberativa del parlamentario. La evidencia hasta el momento indica que el impacto desde el criterio de efectividad es más bien modesto. Así, la representación descriptiva en el Parlamento debiera considerarse como parte de una estrategia mayor, dirigida a lograr la presencia indígena en distintos ámbitos de decisión sensibles a la agenda de estas poblaciones. Aunque los desarrollos internacionales al respecto también son sumamente incipientes, existen ya algunos ejemplos de interés⁵⁰.

Asimismo, se ha argumentado en favor de diseños flexibles, que puedan ser sujetos a modificaciones o ajustes en el tiempo. Ello a partir del monitoreo de la implementación del diseño escogido, proceso en el que la academia tiene un rol

⁵⁰ Así, en Nicaragua, la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación incluye a representantes indígenas desde el año 2002 (Rodríguez Piñero, 2010, pp. 326-327). En Nueva Zelanda, el Ministerio del Medio Ambiente ha concertado acuerdos para administrar de forma conjunta ciertos recursos naturales, como lagos (ONU y EMIRP, 2011, p. 13).

capital. Los esquemas de representación garantizada, como las cuotas directas, son por definición inflexibles, por lo que resultan diseños sumamente difíciles de revertir. Si bien algunos dirigentes entrevistados se mostraron a favor de un esquema de este tipo, debe recordarse que en el país no se ha iniciado la discusión sobre las alternativas en esta dirección. En el contexto del gobierno aprista, todas las organizaciones incluidas en este trabajo, con excepción de CONAP, señalaron encontrarse en una situación de emergencia. Como se recuerda, los temas en agenda involucraban incluso la propia noción de propiedad comunal. Los canales de diálogo eran sumamente escasos y carentes de legitimidad. Decididamente, la situación hoy es más favorable a abrir este debate.

A continuación se presentan algunas líneas puntuales más que, consideramos, debieran formar parte de un futuro diálogo sobre la representación especial de poblaciones indígenas en el país.

a. Mecanismos de incentivos y penalidades dirigidos a las agrupaciones políticas, tendientes a la inclusión de miembros de poblaciones indígenas desde la militancia y la designación en posiciones dirigenciales, además de las candidaturas a cargos de elección pública

El modelo peruano actual aborda la representación especial desde los partidos políticos, mas se concentra en el proceso electoral. La inclusión de mecanismos en esta línea se dirigiría a promover el surgimiento de candidaturas indígenas, como también a su preparación para el ejercicio político fuera de la comunidad o del activismo. Una alternativa interesante en este grupo, propuesta de la Canadian Royal Commission on Electoral Reform, consiste en el incentivo para que las agrupaciones políticas conformen comités para el reclutamiento de militancia y liderazgos de minorías étnicas. En general, la discusión en el tema que nos ocupa requiere profundizar en estrategias para acercar los partidos políticos a las organizaciones y liderazgos indígenas.

b. Establecimiento de normativa tendiente a la igualdad de oportunidades en la competencia electoral: regulación sobre propaganda en medios masivos y financiamiento de campañas

Los dirigentes entrevistados coinciden en su crítica frente al dinero gastado en las campañas electorales. El considerable gasto económico que supone una campaña electoral en el país funciona como desincentivo para líderes indígenas, según recalca Antolín Huáscar, líder de la CNA. La literatura internacional menciona este punto como una de las primeras medidas que podrían tomarse en favor de la participación de minorías. Cabe anotar que el control de los fondos invertidos en campañas, con el fin de aplanar el piso de la competencia, ya se da en distintos países. El caso mexicano es de los más saltantes.

c. Posibilidad de que la normativa en este ámbito distinga entre comunidades andinas y amazónicas

Como señaláramos, las diferencias entre el tipo de liderazgo que se espera en el Congreso por parte de dirigentes andinos y amazónicos entrevistados fue uno de los pocos puntos de coincidencia que se identificaron en el transcurso de la investigación. Consideramos que ello apunta a la necesidad de discusión al respecto.

d. Incorporación de representantes indígenas ya electos en comisiones clave en el Congreso

Otro punto de coincidencia de los dirigentes entrevistados es su énfasis en que la agenda de sus organizaciones es transversal a la política pública del país. Al respecto, es sintomático que la mención espontánea a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología haya sido mínima. En este marco, resulta válido considerar la pertinencia de contar con un representante indígena como miembro de cada comisión del Parlamento. Esta incorporación abonaría en el objetivo de ampliar la perspectiva de los debates en dichos espacios, que resultan clave para la posterior discusión en Hemiciclo.

e. Posibilidad de formalizar una opinión en minoría que luego pueda ser tomada como antecedente en otras instancias de decisión del Estado

En el Parlamento colombiano se cuenta con experiencia en este tipo de acuerdos, que constituyen una práctica entre los parlamentarios de la «bancada indígena» en el Senado de ese país (no así un diseño formal del Poder Legislativo). En la experiencia relatada por el senador Ernesto Ramiro Estacio, algunas de estas *constancias de no acuerdo* han sido luego consideradas como antecedente para la declaración de inconstitucionalidad de normativa considerada adversa por los parlamentarios indígenas, y que, sin embargo, ha sido aprobada en votación⁵¹.

Ciertamente, el panorama político actual en torno a pueblos indígenas, marcado por la difícil negociación en torno a la Ley de Consulta Previa, resulta retador. Para algunos sectores, el balance es desalentador, luego de la firma del documento base de reglamentación con el apoyo de tan solo dos de las seis organizaciones que participaron del proceso de negociaciones. Frente a este panorama, el mayor peligro es que la ausencia de éxitos inmediatos genere el abandono de los esfuerzos por incrementar la participación política de pueblos indígenas en el Perú. El desarrollo de una política de *consulta previa*, proceso experimental y sumamente complejo en todos los contextos donde se lleva adelante, está aún en sus inicios en nuestro país.

⁵¹ Testimonio de Ernesto Ramiro Estacio, senador colombiano por la circunscripción especial indígena durante el período 2006-2010. PNUD (2010): *La diversidad en los parlamentos*. Como se ha señalado, el Senado colombiano cuenta con un esquema de representación garantizada indígena. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia provee de jurisprudencia que sirve de referente en la defensa de pueblos indígenas en la región, en particular, en cuanto a la obligación de consulta.

Los avances deberán monitorearse y estas evaluaciones ser socializadas, con el fin de hacer los ajustes necesarios. De trabajarse al respecto con seriedad y de manera sostenida en el tiempo, el caso peruano será un referente, pues son muy pocas las experiencias internacionales en el tema, y menos aún las documentadas. Si bien contamos con pocas certezas sobre este desarrollo, algo claro es que su éxito requerirá de mantener canales de diálogo de largo plazo con organizaciones indígenas, con el fin de construir una relación de confianza que nunca es sencilla entre estados y minorías étnicas en desventaja.

Consideramos que el incremento de la representación indígena en espacios formales de decisión debiera concebirse como un esfuerzo paralelo en el objetivo mayor de que los pueblos originarios del país participen en paridad de oportunidades, frente a decisiones que les atañen directamente —como en los casos contemplados por la noción de *consulta previa*— como en la vida política del país en general. En este texto se ha procurado incidir en las varias potencialidades de llegar a logros al respecto. Asimismo, se ha advertido sobre algunos riesgos sugeridos por la experiencia internacional y la investigación en el tema. Los esfuerzos en esta línea deberán cubrir distintas estrategias a la vez, y la ejecución de cualquier diseño será compleja, larga en el tiempo y supondrá la decisión por asumir ciertos riesgos, ya que ninguna alternativa es del todo inocua. El primer paso será iniciar la discusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baez, A. (2010). Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009. *Estudios Políticos*, 9.
- Benavides, M. y Callirgos, J. (2006). Nota técnica sobre indígenas y afroperuanos. Informe final. [Informe de consultoría presentado al BID].
- Bird, K. (2003). The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research. En *The Academy of Migration Studies in Denmark, Symposium*. Aalborg, Dinamarca.
- Chi, A. y Nishith, P. (2010) The redistributive effects of political reservation for minorities: Evidence from India. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 16509. Cambridge. Disponible en <http://www.uh.edu/~achin/research/w16509.pdf>
- Dávila, J. (2005). *Perú: gobiernos locales y pueblos indígenas*. Lima: Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui.
- Economist Intelligence Unit. (2012). *New Zealand Country Profile*. Londres: EIU.
- Foley, C. (2010). *MDG Reports, CCAs, UNDAFs and Indigenous Peoples: A Desk Review*. New York: UN. Secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Desk%20Review%202010.pdf>
- Gay, C. (1996). The impact of black congressional representation on the behavior of constituents. En *Midwest Political Science Association Symposium*. Chicago.

- González, J. (2008). La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 121. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/art/art6.htm>
- Huber, L. (2008). La representación indígena en municipalidades peruanas. En R. Grompone (Ed.), *Ejercicio del gobierno local en los ámbitos rurales*. Lima: IEP.
- Kymlicka, W. (1996) *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government forms and Performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes' *The Journal of Politics*, 61, 628-657.
- Murphy, M. (2008). Representing indigenous self-determination. *University of Toronto Law Journal*, 58.
- New Zealand Parliament. (1867) *Maori Representation Act*. Disponible en: <http://www.teara.govt.nz/en/maori-representation/1/4>
- ONU. Consejo de Derechos Humanos. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2011). *Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas*. (A/HRC/EMRIP/2011/2)
- Phillips, A. (1996) Dealing with Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence? En S. Benhabib (Ed.) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Powley, E., (Ed.) (2010) *La diversidad en los parlamentos: escuchando las voces de las minorías y pueblos indígenas*. Ginebra: UIP, PNUD. Disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/chiapas10/interview-s.pdf>
- Espina, R; Del Popolo, F. (2011) *Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas del Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez-Piñero, L. (2010). Political participation systems applicable to indigenous peoples. En: M. Weller y K. Nobbs (Eds.), *Political participation of minorities: a commentary on international standards and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Singer, M. (2012, marzo) Entrevista.
- Schraver, D., Tennant, D. (2012) Indian Tribal Sovereignty: Current Issues. *Albany Law Review*. 75 (1)
- Valdivia, N. (2002) *Etnicidad, pobreza y exclusión social: la situación de la población indígena urbana en el Perú* [Reporte preparado para el Banco Mundial; versión no publicada]
- Waitangi Tribunal. (1994). *Maori Electoral Option Report*. Wellington: Waitangi Tribunal. Disponible en: <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/reports/view.asp?reportID=C04FF009-8245-455E-9BF2-A8998413132F>

Documentos normativos

- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2010). *Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, Ley 027*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso YATAMA vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*.
- Congreso del Perú. *Ley de Elecciones Regionales de 2002, Ley 27683*. (15 de marzo de 2002)

Manuscrito recibido: 16/08/2012